

Rapport général

Professeur Jean du Bois de Gaudusson,

Agrégé des Facultés de droit,

Président honoraire de l'Université Montesquieu – Bordeaux IV,

Président honoraire de l'Agence Universitaire de la Francophonie,

*Conseiller en service extraordinaire à la Cour constitutionnelle
de l'Union des Comores*

À plusieurs reprises les mots audace et prudence ont été employés pour définir l'office des juges constitutionnels. Je crains, pour ma part, d'avoir manqué de l'une et de l'autre. N'ai-je pas, en effet, été téméraire et même imprudent lorsque j'ai accepté d'être votre rapporteur général, tout en mesurant l'honneur qui m'a été fait de me retrouver, après trois jours de travaux, devant vous ? Vous êtes juges et j'en appelle à votre indulgence, car je pense avoir des circonstances atténuantes qui tiennent au sujet du colloque de votre 5^e Congrès.

I. – Le sujet est d'une grande actualité comme en témoignent les décisions rendues très récemment au Bénin, à Madagascar, au Niger ; mais il est difficile à cerner tant ses contours et son contenu sont indéfinissables. Cela n'est pas pour étonner : le propre des congrès de l'ACCPUF n'est-il pas d'inciter à la réflexion, de favoriser les échanges et même la confrontation entre de hautes institutions appartenant au Sud comme au Nord – ce qui n'exclut évidemment ni l'Est ni l'Ouest... et qui, sont devenus, à des degrés variables dans la réalité, des acteurs du jeu politique, parfois essentiels, et du dispositif juridique des États contemporains ? C'est une des caractéristiques de notre époque que cet essor du constitutionnalisme et de la place désormais occupée par ses gardiens dont la présence s'impose, ou selon le discours juridique dominant, *doit* s'imposer. Ceux-ci sont désormais présents même s'ils sont aussi menacés.

Les menaces proviennent notamment et précisément de l'intensification des crises, de toute nature, on y reviendra, dont certaines ont pour origine le développement du droit constitutionnel et de ses ressources que l'on tente d'exploiter, d'utiliser, de transformer en armes de guerre parfois très meurtrières. Avec le sujet du 5^e Congrès, nous sommes au cœur, ou plutôt dans l'œil du cyclone où se trouvent confrontés le droit et la politique, le droit et la force de façon parfois paroxysmique... Cela a été dit, nous sommes sur un terrain délicat à explorer où ne sont absents ni chausse-trappes ni pièges tant politiques que juridiques.

C'est une des premières difficultés du sujet. Il y en a d'autres qui tiennent à la rencontre des deux termes du titre et à leur pluriel.

– *Pluriel des juridictions*, tout d'abord : c'est un lieu commun de souligner la diversité des juridictions que ne saurait occulter une doctrine trop souvent prompte à présenter deux ou trois modèles de justice constitutionnelle qui sont impuissants à rendre compte de la complexité de la réalité comme vient d'en rendre compte un ouvrage récent du professeur Guillaume Tusseau. Cette diversité doit être, à ce moment de notre rapport, rappelée car elle est un élément permettant d'expliquer les prises de position et les jurisprudences des Cours et Conseils. Il convient de garder à l'esprit que les rapports qu'entretiennent les cours et conseils, avec les crises, varient selon l'encadrement juridique qui est le leur et notamment selon :

- qu'ils constituent un système unitaire ou pluraliste (avec d'autres juges),
- qu'ils sont monofonctionnels ou plurifonctionnels,
- l'étendue du bloc de constitutionnalité de référence,
- les modalités d'accès au prétoire,
- la qualité des requérants potentiels,
- la prise en compte de l'effet, déclaratif ou constitutif, des décisions sur les parties en cause.

Il est nécessaire de se souvenir de ces paramètres juridiques dans tout examen du sujet. S'y ajoutent des paramètres politiques qui tiennent à l'usage que les juridictions constitutionnelles font de leur compétence ; entre timidité et témérité, nous avons constaté qu'il y a toute une échelle d'audace... et de prudence.

– Il y a, ensuite, le *pluriel des crises*. Plusieurs participants ont regretté que les débats n'aient pas été précédés d'une définition de la crise, des crises. Était-ce, cependant, souhaitable et... possible ? On connaît le caractère

polysémique du mot crise, son introuvable unité conceptuelle, et ses dimensions « multiformes et multidimensionnelles ». Cette absence peut gêner les faiseurs de systèmes, les professeurs de droit, ou du moins certains d'entre eux ; mais il y a une réalité, des réalités, multiples, parfois imprévisibles ou inattendues, auxquelles sont confrontées les juridictions, qu'une définition *a priori* risquerait d'exclure de nos travaux. Et l'on sait que ce qui est considéré comme crise là, n'est pas perçue comme tel ailleurs.

On retiendra qu'aucune juridiction constitutionnelle, ni au Nord, ni au Sud, n'échappe à cette confrontation avec les crises. Elles ne sont pas nécessairement les mêmes ; elles peuvent l'être. Des épisodes célèbres témoignent de leur existence où que l'on soit ; que l'on se souvienne des circonstances dans lesquelles se sont déroulées de récentes consultations électorales ailleurs que dans les pays du Sud, par exemple aux États-Unis.

Pour présenter les contributions et les interventions des uns et des autres, (dont on ne peut citer les auteurs tant ils furent nombreux et leurs propos riches, mais qui, nous l'espérons, se retrouveront dans notre rapport ; et si tel n'était pas le cas, le débat qui suivra permettra d'apporter les corrections et les compléments qui s'imposent), votre rapporteur général s'attachera, comme vous l'avez fait, à rendre compte des cas et pratiques d'experts et à faire l'inventaire concret de la manière dont les juridictions abordent ou subissent les situations de crise ou ce que l'on considère comme telles.

II. – À partir des cas présentés, il est possible de dégager trois séries de relations entre les juridictions constitutionnelles et les crises :

1. Les juridictions constitutionnelles, gestionnaires des crises

C'est le premier cas de figure où les juridictions constitutionnelles, pour être précis et explicite, abordent et traitent les crises telles qu'elles leur sont confiées par les textes constitutionnels, soit pour les régler, soit pour les prévenir, soit encore pour les deux à la fois : les liens qui unissent prévention et règlement des crises sont étroits, la manière d'opérer ce dernier étant souvent un moyen de réaliser la première.

L'exercice de cette fonction revêt plusieurs aspects :

– La gestion des crises politiques, inhérentes au jeu démocratique est d'abord une fonction en quelque sorte naturelle des juridictions constitutionnelles. On connaît les relations dialectiques qu'entretiennent le droit constitutionnel et les crises : historiquement et ontologiquement, le constitutionnalisme a pour vocation de prévenir les crises et, si celles-ci surviennent de les

soumettre à leur traitement pacifique par le déclenchement de mécanismes connus des constitutionnalistes et dont plusieurs – mais pas tous – font intervenir les cours et conseils : contrôle de constitutionnalité (sous différentes formes), règlement des conflits de compétence entre institutions centrales, entre collectivités territoriales, et entre celles-ci et celles-là, etc. On les a parfois qualifiées de « micro-crisis » ; mieux vaudrait les qualifier de crises du quotidien politique et démocratique...

– Il y a ensuite les régimes constitutionnels, prévus par les textes pour venir à bout des périodes de crise, plus ou moins violentes, plus ou moins exceptionnelles, allant de la situation résultant du décès ou de l'empêchement du chef de l'État aux périodes de guerre ou d'insurrection. Ils font généralement intervenir les juridictions constitutionnelles, mais pas dans tous les cas, ni dans tous les États, ni avec la même intensité. Le plus souvent les juridictions constitutionnelles interviennent en donnant des avis.

– Un autre traitement des crises, d'une autre nature est assuré par les juridictions lorsqu'elles sont en présence de crises n'ayant aucun rapport avec les institutions et se situant sur d'autres terrains que politiques ou militaires, par exemple économique, écologique... Dans cette hypothèse qui n'a pas été directement évoquée dans les travaux du Congrès mais que n'ignorent pas les cours, le juge se trouve « interpellé » par une situation, au départ éloignée de la Constitution et qui est à l'origine de nouvelles politiques jurisprudentielles. Le juge répond à des crises et à des attentes sociales en interprétant les textes, en créant des principes et même des droits nouveaux. La méthode de l'interprétation est souvent utilisée par le juge de manière constructive et normative ; ici, elle peut remplir une fonction de prévention des conflits et de résolution des crises. Il y a des interprétations neutralisantes, pacificatrices (et d'autres qui ne le sont pas) ; sont particulièrement topiques les exemples offerts par la France avec le préambule de la Constitution ou les principes fondamentaux reconnus par les lois de la république (que l'on se réfère au traitement juridique et jurisprudentiel de la crise du logement), ou par le Bénin lorsque la Cour s'est prononcée sur l'institution de la CENA ou du Premier ministre, ou encore, plus généralement par la manière dont les juges opèrent leur arbitrage quand est en cause la lutte contre le terrorisme ainsi que l'ont remarqué plusieurs intervenants provenant de continents différents.

– Il y a enfin cette fonction pédagogique que peuvent jouer les juridictions à l'occasion de l'exercice de leurs compétences reconnues par la Constitution. Il en va ainsi des recommandations émises en matière électorale ou des décisions aux motifs si fortement développés et étayés qu'elles en viennent à être une véritable leçon ou un code de conduite ; le Niger en a donné une bonne illustration avec la décision rendue sur la cohabitation. Il y en a bien d'autres.

2. Les juridictions constitutionnelles, facteur de crises.

Sans méconnaître les difficultés dans lesquelles les juridictions exercent leur office, et sans instruire un quelconque procès d'intention qui serait injuste et déplacé, il convient de remarquer que, comme l'ont fait nombre de participants, les juridictions peuvent être à l'origine de crises.

Des difficultés résultant ainsi du mauvais fonctionnement des cours et conseils peuvent conduire au blocage de la juridiction ou à son affaiblissement. La France, les Comores ont rencontré de telles difficultés dans des épisodes relatifs à la responsabilité du président de la juridiction ; on n'ignore pas non plus les impasses auxquelles conduit le défaut d'un quorum prévu par les textes.

D'autres sources de tensions et crises trouvent leur origine dans des décisions et jurisprudences inappropriées ou considérées comme telles. Une telle situation est plus délicate à examiner, d'autant que bien souvent les décisions sont contestées par principe, d'abord par l'opposition, lorsqu'elles concernent des politiques névralgiques du pouvoir. Le même reproche, cette fois-ci de la part de la majorité, pourra être fait quand les juges font preuve de hardiesse juridique, par exemple dans leur exercice d'interprétation – et... de construction- des normes de référence.

3. Les juridictions constitutionnelles, acteurs et enjeu des crises et sorties de crise.

Dans cette hypothèse, qui a fait l'objet de communications particulièrement approfondies et argumentées et d'échanges se nourrissant des épisodes récents de Madagascar, du Niger ou encore du Togo, les juridictions se trouvent en présence de situations non prévues par la Constitution, de « crises hors Constitution ». Les réponses apportées au questionnaire préparatoire du congrès montrent la variété des situations. Ainsi, les juridictions sont-elles « sollicitées », plus ou moins volontairement :

- Soit pour avaliser une crise, une procédure inconstitutionnelle (coup d'État, putsch, quelles qu'en soient les formes et habillages) ;
- Soit pour faciliter une sortie de crise, comme c'est le cas dans ces régimes, transitoires qui ne laissent subsister qu'un Président et une cour (exemples actuels des Comores et du Niger...).

Tout au long des travaux, il est apparu que les défis lancés aux juridictions sont considérables, selon certains de plus en plus difficiles à relever. Ils mettent en cause une série de questions fondamentales pour les juridictions constitutionnelles sur lesquelles vous avez longuement débattu.

On retiendra quelques-unes de ces interrogations.

Les cours et conseils :

– doivent-ils ou non reconnaître leur compétence, le cas échéant en l’entendant largement ? La question se posant notamment lorsqu’ils sont en présence d’actes inédits, ignorés de la hiérarchie des normes prévue par les textes fondamentaux.

– peuvent-ils aller jusqu’à l’auto-saisine et faut-il l’instituer dans les textes ? Les participants se sont partagés sur cette possibilité en raison des dangers que recèle cette procédure. Mais n’est-ce pas, aussi, dans certains cas, la seule solution pour permettre à une cour d’assurer la protection de la Constitution et des droits de l’homme, soit parce que les institutions et autorités habilitées à la saisir ont disparu, soit parce que celles qui existent s’abstiennent d’exercer leur compétence... ?

– peuvent-ils rejeter un recours concernant une compétence qui leur est reconnue par la Constitution au motif que le législateur n’a pas encore défini la voie de droit permettant son exercice. La question s’est posée aux Comores en matière de protection des droits fondamentaux ou de conflits entre l’Union et les Îles.

– doivent-ils étoffer le bloc de constitutionnalité et, si oui, peuvent-ils le faire en se fondant sur l’esprit des textes ou en se référant à des normes « supra constitutionnelles » ? Des décisions récentes au Bénin, au Niger et ailleurs ont tranché dans ce dernier sens.

– comment peuvent-ils exercer un contrôle de constitutionnalité dans une période où les normes de référence sont incertaines ? Un célèbre cas d’école en est donné avec la situation créée par les accords politiques à contenu juridique tels ceux qui ont été signés à Linas-Marcoussis et qui ont suivi à propos de la Côte d’Ivoire.

– comment sortir de l’impasse résultant de l’expiration des délais prévus par les textes fondamentaux ?

– comment réagir face à des « révisions constitutionnelles instrumentalisées » (pour reprendre l’expression d’un rapport national) ?

Ce sont là quelques-unes des questions que les situations de crise ont multiplié et qui ont été, dans bien des hypothèses, sources de difficultés et de tensions. Les juridictions ont eu à les résoudre mais pour lesquelles il n’existe pas de réponses toutes faites ni de réponses sur le plan juridique, sauf à tordre le droit jusqu’à le défigurer ou à le vider de son sens et de son esprit. Comme cela a été remarqué beaucoup dépend du contexte politique avec le risque d’une politisation du juge constitutionnel. Mais, on ne peut ignorer non plus que s’établit une véritable dialectique du droit et du politique qui peut donner

lieu à des solutions inédites, originales et même à de nouvelles théories juridiques ; celles-ci doivent être considérées comme telles et non pas comme des déviations ou des erreurs.

Pour conclure,

Trois observations tirées de ces trois jours de congrès :

– Il apparaît que l'on attend beaucoup du juge constitutionnel, opinion particulièrement partagée, cela ne surprendra personne ! Mais beaucoup plus qu'il ne donne et qu'il ne peut donner. En toute hypothèse, il y a d'autres institutions, d'autres juges et surtout les politiques et il est des situations de crise n'impliquant pas un recours aux cours et conseils. L'expérience instruit qu'il y a des zones de turbulence politique qui risquent de devenir de véritables triangles des Bermudes pour les cours et conseils : même les juristes doivent reconnaître les limites du droit et les impuissances de ses gardiens, sous peine de voir se développer les critiques avancées contre l'activisme judiciaire, parfois au Sud, mais souvent (de plus en plus ?) au Nord ;

– L'expérience montre qu'une des garanties et protections essentielles des cours et conseils constitutionnels résident dans les textes ; cela est évident pour ceux qui les fondent et les organisent (et l'on n'insistera jamais assez au soin à apporter à leur rédaction et à leur contextualisation) mais aussi dans l'élaboration de leurs décisions et arrêts : la référence préférentielle aux sources *écrites* plutôt qu'à d'autres nous paraît constituer une protection majeure des juridictions, de leur existence et de leur légitimité. Les évolutions de la jurisprudence relative aux principes généraux montrent combien le Conseil constitutionnel français en a pris conscience. Cette retenue n'exclut pas des interprétations plus ou moins extensives (on en a un exemple à propos de cette expression selon laquelle la cour est le régulateur du fonctionnement des pouvoirs publics) mais c'est tout l'art de l'office des juges constitutionnels de doser les différentes sources du droit...

– Comme cela était prévisible, les échanges ont confirmé qu'il fallait se faire à l'idée de la diversité des juridictions et des situations. Certains n'hésitent pas à établir des classifications et... des classements... Sans grande portée tant pèsent le contexte et l'histoire de ses évolutions ; que l'on songe à la formidable transformation, loin d'être achevée, du Conseil constitutionnel français ! Des intervenants ont souligné combien il n'y avait pas de modèle, dans un domaine animé par une véritable dynamique.

Reste cependant que les cours et conseils sont confrontés à des problématiques communes. Ils sont placés dans la nécessité de découvrir des techniques, des méthodes, des modes de raisonnement permettant de remplir

leur office, quelques soient les circonstances, et de surmonter ou contourner les obstacles. L'expérience des uns est un élément de la réflexion des autres. Pendant ces quelques jours, l'ACCPUF a permis de poser ces questions et d'établir cet autre dialogue des juges, celui des juges constitutionnels entre eux, quelque soit leur horizon. Tous sont convenus que, certes à des degrés divers d'intensité, les crises sont inhérentes à toute société et plus encore à toute démocratie : le pari libéral et démocratique comporte inévitablement des risques et... un espoir, celui de les surmonter. C'est en définitive le défi qui est lancé aux juridictions constitutionnelles, ainsi qu'à l'ensemble des gouvernants et responsables de la vie politique.

C'est aussi le défi que, comme y a insisté le Secrétaire général de l'OIF, le Président Abdou Diouf en ouvrant les travaux de votre congrès, la Francophonie s'est donné pour ambition de relever. La déclaration de Bamako en a fixé avec précision et solennité les termes de référence qui engagent les États et gouvernements de l'OIF. À ceux-ci, il revient de donner les moyens aux juridictions constitutionnelles d'endiguer les crises, de les réduire, sinon de les résorber, de les normaliser... Il leur est imparti un rôle dans le processus de prévention et de résolution mis en place par le chapitre 5 de la déclaration. Ce qui suppose... qu'elles existent et continuent d'exister malgré les menaces, réelles, qui pèsent sur elles ou certaines d'entre elles, malgré la survenance de circonstances, de crises peu propices à leur fonctionnement. C'est la voie, souvent étroite... d'institutions dont le destin est d'être confronté à des situations et des crises qui sont pour elles la source de tous les dangers en même temps que leur raison d'être... et pour nous d'espérer.

ANNEXE

Rôle assigné par la Constitution
aux Cours et Conseils constitutionnels en cas de crise
(tiré des réponses au questionnaire adressé aux conseils
et cours en vue du Congrès)

Albanie

La Constitution ne prévoit pas explicitement le rôle de la Cour constitutionnelle dans les hypothèses de crise.

Cependant en cas d'édiction de mesures exceptionnelles et durant leur entière durée d'application, toute modification des principes de fonctionnement des institutions ou restriction des libertés fondamentales ne peut être fait qu'en

vertu d'une loi qui, en absence de dispositions express, reste soumise à la Constitution et de ce fait au contrôle de constitutionnalité opéré par la Cour constitutionnelle.

Implicitement la Constitution attribue un rôle de « garde-fou » à la Cour constitutionnelle qui en cas de situation de crise reste garante de la protection des droits et libertés fondamentales.

Belgique

En hypothèse de crise, la Constitution belge assigne à la Cour constitutionnelle uniquement un rôle de résolution et non de prévention des conflits de compétence entre les différents législateurs : l'autorité fédérale, les communautés et les régions. Le texte fondamental ne confie à la Cour aucun rôle ni en matière de vérification et de consolidation des pouvoirs du Chef de l'État ou de nomination des ministres, ni en matière d'élections. De plus, la Cour n'intervient pas lors de la mise en œuvre de la procédure dite de la « sonnette d'alarme » et pas non plus au cours de la procédure de prévention des conflits d'intérêt entre les différentes collectivités politiques fédérales et fédérées.

Bénin

La Constitution du Bénin a prévu des dispositions particulières. Ainsi :

– En cas de vacance de la Présidence de la République par décès, démission ou empêchement définitif, l'Assemblée nationale se réunit pour statuer à la majorité absolue de ses membres. Le Président de l'Assemblée nationale saisit la Cour constitutionnelle qui, statuant à la majorité absolue des membres la composant, constate et déclare la vacance de la Présidence de la République. (Article 43 de la Loi organique sur la Cour constitutionnelle). Les fonctions de Président de la République, à l'exception de celles mentionnées aux articles 54 alinéa 3, 58, 60, 101 et 104 sont provisoirement exercées par le Président de l'Assemblée nationale.

– En cas de mise en accusation du Président de la République devant la Haute cour de justice, le Président de la Cour constitutionnelle assure son intérim et exerce toutes les fonctions de Président de la République, à l'exception de celles mentionnées aux articles 54 alinéa, 3, 58, 60, 101 et 154. La Cour constitutionnelle est alors provisoirement présidée par le Vice-président (article 45 de la Loi organique).

– En cas de coup d'État, de putsch, d'agression par des mercenaires ou de coup de force quelconque, « tout membre d'un organe constitutionnel a le droit et le devoir de faire appel à tous les moyens pour rétablir la légitimité constitutionnelle, y compris le recours aux accords de coopération militaire

ou de défense existants» (art. 66 de la Constitution). La Cour constitutionnelle ainsi que ses membres pris individuellement sont donc astreints à ce devoir sacré.

– Dans l'hypothèse de l'article 68 (prise de mesures exceptionnelles), le Président de la République consulte le Président de la Cour constitutionnelle qui donne son avis motivé. La Cour constitutionnelle statue sur les mesures exceptionnelles prises par le Président de la République lorsque celles-ci suspendent les droits des citoyens garantis par la Constitution.

– Dans tous les cas de dysfonctionnement des institutions non explicitement prévus, la Cour constitutionnelle intervient sur le fondement de l'article 114 de la Constitution du 11 décembre 1990 qui énonce : «La Cour constitutionnelle et la plus Haute juridiction de l'État en matière constitutionnelle... Elle et l'organe régulateur du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics».

Burkina Faso

Le rôle qu'assigne la Constitution au Conseil constitutionnel burkinabé en hypothèse de crise est le suivant : le Conseil constitutionnel est officiellement saisi par le Chef de l'État en période de crise et celui-ci est tenu de lui donner son avis. Il joue un rôle consultatif.

Cambodge

La Constitution du Royaume du Cambodge assigne un rôle à la Cour constitutionnelle en période de crise. On a vu qu'aux termes de l'article 92, tous les votes de l'Assemblée nationale contraires aux principes de sauvegarde de l'indépendance, de la souveraineté, de l'intégrité territoriale du Royaume du Cambodge, et portant atteinte à l'unité politique ou à l'administration du pays, doivent être réputés nuls. Le Conseil constitutionnel est seul compétent pour prononcer cette nullité.

Cameroun

En période de crise, la Constitution camerounaise ne confère aucun rôle à la Cour suprême.

Centrafrique

En hypothèse de crise, la Cour constitutionnelle du Niger donne son avis. Le Président de la Cour préside le Comité spécial en cas d'empêchement définitif ou de maladie du Président de la République (art. 34).

Comores

La Cour constitutionnelle, saisie par le gouvernement, constate la vacance de la Présidence de l'Union et se prononce sur la mise en œuvre des dispositions de l'article 14 de la Constitution de l'Union.

Congo Brazzaville

Le rôle que la Constitution assigne à la Cour constitutionnelle du Congo Brazzaville varie selon le type de crise visé. Ainsi :

- En cas de décès ou empêchement définitif du candidat avant le premier tour, la Cour constitutionnelle prononce le report de l'élection présidentielle (art. 63 alinéa 1^{er}).
- En cas de décès ou empêchement définitif de l'un des deux candidats les plus favorisés au premier tour, avant la proclamation des résultats, la Cour déclare qu'il soit procédé de nouveau à l'ensemble des opérations électorales (art. 63 alinéa 2).

Dans ces deux premiers cas, la Cour constitutionnelle peut proroger les délais relatifs à la fixation de la date du premier tour du scrutin de l'élection du Président de la République de trente jours au moins et quarante jours au plus (art. 62), lorsqu'elle est saisie par le Président de la République, le Président de l'une ou de l'autre chambre du Parlement, ou par tout intéressé (art. 63 alinéa 3).

La Cour constitutionnelle joue également un rôle :

- En cas de vacance de la Présidence de la République par décès, démission ou toute autre cause d'empêchement définitif. Dans ces hypothèses, la Cour constate et déclare la vacance sur saisine du Président de l'Assemblée nationale (art. 70 alinéa 2) ;
- En cas de circonstances exceptionnelles. Dans ce cas, le président de la Cour constitutionnelle est consulté par le Président de la République avant de prendre des mesures exceptionnelles (art. 84 alinéa 1^{er}).

France

– La mise en œuvre des pouvoirs exceptionnels de l'article 16 ne peut se faire qu'après consultation officielle du Conseil constitutionnel. L'article 53 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel précise que l'avis doit être motivé et publié.

Le Conseil constitutionnel est appelé également à donner son avis, sans pouvoir le rendre public, sur toutes les mesures prises par le Président de la République dans le cadre de ses pouvoirs exceptionnels, étant précisé que le

troisième alinéa de l'article 16 précise que « *ces mesures doivent être inspirées par la volonté d'assurer aux pouvoirs publics constitutionnels, dans les moindres délais, les moyens d'accomplir leur mission* ».

L'article 16 a été complété en 2008 pour permettre au Conseil constitutionnel d'exercer un véritable contrôle sur le maintien en vigueur des pouvoirs exceptionnels. Il n'existait auparavant aucun contrôle en la matière. Dorénavant :

- Après trente jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels, le Conseil constitutionnel pourra être saisi par le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat, soixante députés ou soixante sénateurs, aux fins d'examiner si les conditions énoncées au premier alinéa de l'article 16 demeurent réunies. Il se prononcera dans les délais les plus brefs par un avis public.

- Il procédera de plein droit à cet examen et se prononcera dans les mêmes conditions au terme de soixante jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels et à tout moment au-delà de cette durée.

– Le Conseil constitutionnel ne dispose en principe d'aucune compétence pour connaître d'une autorisation de déclaration de guerre ou de maintien, au-delà de quatre mois, des forces armées à l'étranger.

– Pour ce qui concerne l'état de siège, la Constitution ne donne aucune compétence particulière au Conseil constitutionnel. Celui-ci peut toutefois être saisi de la loi prorogeant l'état de siège en application de l'article 61 de la Constitution. Dans ce cas, il pourrait vérifier si les conditions exigées pour la mise en place de l'état de siège sont réunies et rappeler aux pouvoirs publics et aux autorités administratives et juridictionnelles que continue de s'exercer l'ensemble des droits garantis par la Constitution lorsque la situation n'exige pas d'y porter atteinte (Article L. 2121-8 du code de la défense).

Gabon

En vertu des dispositions de l'article 83 de la Constitution du Gabon, aux termes desquelles elle est l'organe régulateur du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics et de celle de l'article 88 de la Constitution selon lesquelles elle dispose du pouvoir d'interpréter la Constitution et les autres textes à valeur constitutionnelle, la Cour constitutionnelle est habilitée à régler toutes les crises, même celles qui ne sont pas expressément définies par la Constitution.

Pour celles des crises qui le sont, la Constitution assigne à la Cour constitutionnelle un rôle tantôt juridictionnel, tantôt consultatif.

Le rôle de la Cour constitutionnelle est juridictionnel en cas :

– de report de l'élection présidentielle consécutif au décès de l'un des candidats (article 10, alinéas 1 et 2 de la Constitution) ;

- de vacance ou d’empêchement du Président de la République (article 13 de la Constitution).
- d’empêchement du président de la république en exercice non réélu (article 11, alinéas 4, 5 et 6 de la Constitution) ;
- de conflit d’attribution entre les institutions de l’État (article 84 de la Constitution) ;
- de conflit opposant le Conseil National de la Communication à tout autre organisme public (article 84 de la Constitution).

Dans le cas de la vacance ou de l’empêchement définitif du Président de la République, la Cour constitutionnelle statue par décision sur saisine du Gouvernement statuant à la majorité absolue de ses membres, à défaut, des bureaux des deux chambres du Parlement statuant à la majorité de ses membres.

Dans le cas d’un conflit d’attribution entre les institutions de l’État, la Cour constitutionnelle statue par décision sur saisine, soit du Président de la République, soit du Premier Ministre, soit du Président de chacune des chambres du Parlement, soit d’un dixième des membres d’une chambre, soit du Président de la Cour de Cassation, soit du Président du Conseil d’État, soit du Président de la Cour des Comptes ainsi que de tout Président de corps constitué (article 62 de la Loi Organique sur la Cour constitutionnelle).

Dans le cas d’un conflit opposant le Conseil National de la Communication à tout autre organisme public, la Cour constitutionnelle statue par décision sur saisine du Président du Conseil National de la Communication ou de l’organisme public (article 62a de la Loi Organique sur la Cour constitutionnelle).

Le rôle de la Cour constitutionnelle est consultatif en cas de mise en application des dispositions de l’article 26 de la Constitution.

Dans ce cas, la Cour constitutionnelle, consultée par le Président de la République, donne un avis dans un délai maximum de quarante-huit heures à compter de sa saisine.

L’avis porte sur la réunion des conditions exigées par le texte susvisé et sur les mesures que le Président de la République se propose de prendre (article 56 de la loi organique sur la Cour constitutionnelle).

Mali

Le rôle assigné à la Cour constitutionnelle malienne en situation de crise est le suivant. Saisie dans les conditions prévues par la Constitution, la Cour joue un rôle de régulation, de contrôle et de protection des institutions républicaines. Son intervention en cas de crise permet de remettre chaque institution à sa place constitutionnelle et légale. La Cour a un rôle d’attribution, elle ne peut agir en dehors des mécanismes prévus par la Constitution.

Maroc

Concernant les différentes situations de crise, la Constitution ne prévoit l'intervention du Conseil constitutionnel marocain que dans le cas de l'État d'exception, mais uniquement à travers la consultation par le Roi du seul président du Conseil aussi bien pour proclamer que pour mettre fin à cet état.

Il convient de noter cependant que dans les cas prévus par la Constitution comme situations de crise, le Conseil peut intervenir à travers notamment le contrôle de conformité à la Constitution, particulièrement des lois organiques et des lois qui interviennent pendant ces situations.

L'intérêt de ce contrôle serait notamment au profit de la protection des droits et libertés.

Maurice

En ce qu'il s'agit de la non-conformité des lois à la Constitution mauricienne et du bien-fondé de la décision du Président de la République pour dissoudre l'Assemblée Nationale, la Cour Suprême a une compétence exclusive pour résoudre ces problèmes.

Niger

En hypothèse de crise, la Constitution de la République du Niger assigne à la Cour constitutionnelle les missions suivantes :

- l'empêchement absolu et la démission du Président de la République sont constatés par la Cour constitutionnelle (art. 42 et 118) ;
- Dans le cas prévu à l'article 53, le Président de la République prend les mesures exceptionnelles après consultation de certains chefs d'institutions dont le Président de la Cour constitutionnelle ;
- La Cour se prononce sur les conflits d'attribution entre les institutions de l'État (art. 109) ;
- En cas de mise en accusation du Président de la République devant la Haute Cour de Justice pour crime de haute trahison, son intérim est assuré par le Président de la Cour constitutionnelle (art. 42 et 118) ;
- Le Président de la Cour est membre du Conseil de la République.

Roumanie

Les attributions de la Cour constitutionnelle de la Roumanie sont prévues par l'article 146 de la Constitution. La majorité de ces attributions vient la vérification de la constitutionnalité des lois et des ordonnances. Il y a trois catégories d'attributions de la Cour constitutionnelle, de nature à prévenir et combattre les éventuelles situations de crise.

– La première attribution est celle prévue par l'article 146 par (e). La Cour statue sur les conflits juridiques de nature constitutionnelle entre les autorités publiques, sur demande du Président de la République, du Président de l'une des deux chambres, du Premier ministre ou du Président du Conseil supérieur de la magistrature. Cette compétence a été consacrée par la loi n° 429/2003 portant révision de la Constitution. On peut dire qu'elle ne concerne pas les conflits appartenant au contentieux constitutionnel, mais tous les conflits de nature constitutionnelle. Dans la jurisprudence de la Cour, le conflit juridique de nature constitutionnelle peut survenir entre deux ou plusieurs autorités et peut concerner leurs attributions prévues par la Constitution, c'est-à-dire des conflits de compétence pouvant entraîner des blocages institutionnels. Le conflit juridique de nature constitutionnelle entre les autorités publiques suppose des actes ou des actions concrètes par lesquels une ou plusieurs autorités assument des compétences, attributions ou pouvoirs qui appartiennent constitutionnellement à d'autres autorités publiques, ces dernières refusant leurs prérogatives ou déclinant leurs compétences.

– La seconde attribution est celle prévue par l'article 146 par (g). La Cour constate l'existence des circonstances qui justifient l'intérim dans l'exercice de la fonction de Président de Roumanie et communique ses constatations au Parlement et au gouvernement.

– La troisième attribution est celle prévue par l'article 146 par (h). La cour donne un avis consultatif sur la proposition de suspension du Président de la Roumanie de ses fonctions.

Sénégal

Au Sénégal, lorsque les pouvoirs exceptionnels sont exercés après la dissolution de l'Assemblée nationale, la date des scrutins fixée par le décret de dissolution ne peut être reportée, sauf cas de force majeure constaté par le Conseil constitutionnel.

Le Conseil constate aussi la démission, l'empêchement définitif ou le décès du Président de la République.

Suisse

Selon les dispositions de la Constitution fédérale de la Confédération suisse, le Tribunal fédéral intervient en cas de crise. Ainsi, on peut citer principalement l'art. 189 sur les compétences du Tribunal fédéral qui dispose que :

1. Le Tribunal fédéral connaît des contestations pour violation :

a. du droit fédéral ;

b. du droit international ;

- c. du droit intercantonal ;
 - d. des droits constitutionnels cantonaux ;
 - e. de l'autonomie des communes et des autres garanties accordées par les cantons aux corporations de droit public ;
 - f. des dispositions fédérales et cantonales sur les droits politiques.
2. Il connaît des différends entre la Confédération et les cantons ou entre les cantons.
 3. La loi peut conférer d'autres compétences au Tribunal fédéral.
 4. Les actes de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral ne peuvent pas être portés devant le Tribunal fédéral. Les exceptions sont déterminées par la loi.

Tunisie

En hypothèse de crise, la Constitution de la Tunisie prévoit les dispositions suivantes :

- En cas de vacance de la présidence de la République (décès, démission, empêchement absolu), le Conseil constitutionnel se réunit immédiatement et constate la vacance définitive à la majorité absolue de ses membres. Il adresse une déclaration à ce sujet aux présidents des deux chambres. Le président de la Chambre des députés assure l'intérim pour une période allant de 45 à 60 jours. Un nouveau président est élu durant cette période (article 57).
- Possibilité de soumission de toutes questions touchant à l'organisation et au fonctionnement des institutions (article 72 de la Constitution).